联合国 S/2012/468



# 安全理事会

Distr.: General
20 June 2012
Chinese
Original: English

## 2012 年 6 月 20 日秘书长给安全理事会主席的信

按照安全理事会第 2036(2012)号决议第 21 段关于非洲联盟驻索马里特派团执行任务情况的要求，谨转递 2012 年 6 月 1 日我从非洲联盟委员会主席让·平先生收到的所附报告(见附件)。

请提请安全理事会成员注意此信及其附件为荷。

潘基文(签名)

12-35860 (C) 220612 220612








# 附件

## 2012 年 6 月 1 日非洲联盟委员会主席给秘书长的信

按照安全理事会第 2036(2012)号决议第 21 段的要求，其中请非洲联盟定期向安理会通报非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的任务执行情况，谨随函转递非洲联盟委员会关于非索特派团第二份进度报告(见附录)。

除了政治进程之外，本报告涉及在不同区部署非索特派团、增加特派团部队的兵力以及该部队指挥和控制结构等问题的情况。

请将该报告转递安全理事会成员，供其参考和酌情采取行动为荷。委员会将随时提供必要的补充资料。

我想借此机会重申非盟感谢安全理事会和你本人向非索特派团提供的宝贵支持，并再次感谢联合国为促进索马里的持久和平、安全与和解提供的承诺。

让·平(签名)

附录

## 非洲联盟委员会主席按照联合国安全理事会第 2036(2012)号决议第 21 段规定提交的关于非盟驻索马里特派团任务执行情况的报告

## 一. 导言

1. 本报告是依照 2012 年 2 月 22 日联合国安全理事会第 2036(2012)号决议第 21 段的规定提交的。决议请非洲联盟通过秘书长定期向安全理事会通报非盟驻索马里特派团(非索特派团)的任务执行情况。本报告论及政治和安全事态发展，以及非索特派团在部署和行动方面的情况。

## 二. 政治局势

2. 本报告所述期间，在实施《结束过渡路线图》方面继续取得进展。“路线图”的六个签署方，即过渡联邦机构、邦特兰和贾穆杜格的区域行政当局以及“先知的信徒”组织一直在努力强化 2011 年 12 月 21 日至 23 日和 2012 年 2 月 15 日至 17 日在邦特兰加罗韦举行的全国制宪协商会议带来的势头。

3. “路线图”的六个签署人——过渡联邦政府(过渡政府)总统谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德、邦特兰总统阿卜迪拉赫曼·法罗尔、过渡政府总理阿布蒂威里·穆罕默德·阿里、过渡联邦议会议长谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁、贾穆杜格代理总统阿卜迪萨马德·努尔·古莱德和“先知的信徒”组织代表谢赫穆罕默德·优素福于 2012 年 3 月 27 日在索马里加尔卡约再次举行会议。他们在会上商定，除其他外，将全国制宪会议的成员数目从 1 000 人减至 825 人，妇女至少占成员总数的 30%。会议还决定，全国制宪会议的成员由 135 名长老按照 4.5 的公式选出，并由无表决权成员及六个签署方的代表组成的甄选委员会提供协助。

4. 本报告所述期间的一项重大成就是索马里各利益攸关方完成了宪法起草进程。2012 年 4 月 20 日，过渡政府总理收到了独立联邦宪法委员会和专家委员会提交的《宪法》最终草案，该草案符合《过渡联邦宪章》的规定、“路线图”的时间表要求和加罗韦原则。

5. 2012 年 4 月，索马里签署方推选 135 名长老，由他们选出全国制宪会议的 825 名成员及新议会。2012 年 5 月 5 日，全国制宪会议在摩加迪沙举行会议，135 名长老中有 70%的人参加。会议决定选出全国制宪会议，由其通过新《宪法》和新议会。过渡政府总统、总理、议长和其他主要索马里利益攸关方出席了会议。

6. 但是，出现了一些政治和技术挑战，可能破坏整个过程的信誉。推选长老的过程极具争议，而宪法草案尚未公布供公开辩论，致使索马里人对草案内容颇多

猜测。有些人说，《宪法》草案是反伊斯兰的，它将国家划分为三个地区，即索马里兰、邦特兰和中南部，从而提倡对索马里实行“巴尔干化”。

7. 正是在这一背景下，“路线图”的主要签署人于 2012 年 5 月 21 日和 23 日在亚的斯亚贝巴举行会议。他们在会上商定，在摩加迪沙举行的长老会议将至迟于 2012 年 6 月 20 日选出全国制宪会议代表。他们还决定，全国制宪会议将于 2012 年 7 月 2 日召开会议，并在 7 月 10 日前通过索马里临时《宪法》。将在 7 月 15 日前选出索马里新议会。新议会由 225 名议员组成，它将于 2012 年 8 月 4 日选出议长和副议长，并于 2012 年 8 月 20 日选出总统。在甄选过程中，长老将得到技术甄选委员会的协助，以确保被提名人符合加罗韦会议确定的标准。其他重要决定包括扩大全国制宪会议和新议会技术甄选委员会，其成员将包括氏族代表和国际观察员。还决定，技术委员会工作三天，以协调统一各签署方的建议并将其纳入临时《宪法》草案。委员会将尽快开会，按照新的时间表向全国制宪会议提出经修订的文件。

8. 如能按计划通过《宪法》草案并选出新议会，将有助于完成“路线图”的其他重要任务，即批准国家安全与稳定计划、改革民族和解委员会和举行总统选举。3 名总统候选人已抵达该国，另外还有 14 名候选人已宣布打算参加 2012 年 8 月的选举。

## 三. 安全局势

9. 报告所述期间，尽管青年党分子继续渗透到城市，进行暗杀和自杀式袭击，但首都摩加迪沙的安全局势显著改善。值得一提的是，3 月 14 日在索马里宫发生了自杀式袭击，4 月 4 日在索马里国家大剧院重新开放一周年之际，也发生了袭击事件，导致 11 人死亡，其中包括索马里足球联合会和奥运联合会的负责人。

10. 在 1 区(下谢贝利和中谢贝利，包括摩加迪沙)，取得了重大进展。5 月 24 日，过渡政府和非索特派团的部队控制了战略重镇阿夫戈耶(下谢贝利)，并占领了有 40 多万境内流离失所者居住的阿夫戈耶走廊。他们正逐渐向巴拉德(中谢贝利)推进。但是，一些前军阀和暗中破坏摩加迪沙安全的其他人的颠覆活动越来越多，令人日益关切。他们的行动包括煽动氏族争斗，怂使士兵和下级军官不遵守国家安全部队的等级制度。此外，由于境内流离失所者和难民继续大量返回原籍地，据报发生了几起财产和土地纠纷。

11. 在 2 区(下朱巴和中朱巴)，过渡政府在肯尼亚特遣队的支持下，建立了三个分区：北部、中部和南部分区。在北部分区，Damasa、Eleweny、Elade、Burahache 和 Fafadun 镇已经解放。在中部分区，Diff、Dobley、Tabda、Hosingo 和 Belis Cogani 镇现在由过渡政府控制。2012 年 5 月 30 日，阿弗马杜市落入过渡政府部队和肯尼亚国防部队的控制之下。在南部分区，过渡政府和非索特派团正在进一

步巩固其对 Kolbio、Badhadhe、Burgabo 和 Ras Kamboni 镇的控制，它们是过渡政府部队和肯尼亚国防部队 2011 年 10 月发起进攻后第一批攻下的地方。在这一分区，针对叛乱分子的军事进攻正在稳步推进。只有 Kismayo、Jamaa、Bu'aale 和 Jilib 镇仍由青年党控制。

12. 在 3 区，过渡政府和埃塞俄比亚国防军取得了重大进展。除了拜州的丁索尔区、巴科勒州的塔耶格莱区和瓦吉卜的部分地区，盖多州、拜州和巴科勒州几乎全部解放。

13. 在 4 区，继续取得进展，过渡政府部队和埃塞俄比亚国防军收复了整个希兰州。只有 Bulla Barde、Jalalqsi 和 Eel Dheere 镇仍在叛军手中。

14. 虽然青年党的力量明显减弱，但仍有攻击能力，并继续从其控制的地区、散居国外的索马里人和国外网络获得资金和弹药。青年党团体正撤出主要城市，通过融入氏族或建立新的藏身之地而转入地下活动。最近几个月，由于在索马里中南部面临压力，青年党试图在北部的戈利斯山区建立新的基地；那里洞穴较多，森林茂密，且连接入海，因而是理想的藏身之所。目前估计，在戈利斯山区有 300 至 400 名青年党成员，但有成员从索马里中南部渗入，并从也门经海路进入，这一数字可能会增加，其中包括在也门受了激进教化、假装回返邦特兰的索马里人。

## 四. 非索特派团的部署情况和非索特派团支助办的支助

15. 虽然在执行非索特派团的行动基准方面略有延误，但在摩加迪沙以外其他各区建立非索特派团的存在方面已经取得重大进展。4 月 6 日，作为将接替埃塞俄比亚国防军的 2 500 人非索特派团部队的先遣队，100 名乌干达和布隆迪士兵部署到拜多阿。4 月 12 日，大约 1 500 名乌干达士兵抵达摩加迪沙，等待向 3 区部署。6 月 2 日，将向摩加迪沙再部署 1 000 名布隆迪士兵，之后他们将前往拜多阿。这将使兵力达到 16 660 人。

16. 联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处(非索特派团支助办)已开始经由肯尼亚和埃塞俄比亚，通过公路向 3 区预先部署必要设备。5 月中旬，第一批运送主要设备、口粮、帐篷和一般物资的车队抵达埃塞俄比亚边境的 Doolow 镇，之后前往拜多阿。非索特派团支助办还增加使用商业货运飞机，以增强其向拜多阿和贝莱德文空运物资的能力。这些飞机已向在拜多阿的先遣队运送了水净化设备和空中交通管制设备、帐篷、燃料和其他必要物资。非索特派团支助办在拜多阿的当务之急包括建立区总部和医院，以及安装通信系统。非索特派团支助办正在整合必要的医疗设备、药品和耗材，以便按计划快速建立医疗设施。正通过联合国与埃塞俄比亚政府之间的协助通知书，正式确定 3 区和 4 区的后勤支援安排，以便为这两个区提供安保、工程和运输支助。

17. 正从吉布提向 4 区(贝莱德文)部署特遣队；5 月 31 日，部署了一个排规模的先遣人员(35 名军事人员)。预计特遣队主体人员的部署将于 6 月中旬完成，届时总兵力将达到 17 530 人。将在 6 月上旬进行最后的部署前视察和谈判谅解备忘录。应非盟的请求，4 月 19 日，非索特派团支助办从摩加迪沙向吉布提特遣队调运了设备，以便做好准备，一旦特遣队可以部署时，最终经由埃塞俄比亚，从吉布提向贝莱德文进行公路运输。非索特派团支助办也为向贝莱德文部署兵力预先运送了防御工事用品、小型工程设备和发电机。

18. 5 月 23 日至 29 日，一个非索特派团-非索特派团支助办联合联络小组对肯尼亚在 2 区部署的人员和设备进行了检查。同一期间，完成了关于非盟与肯尼亚政府之间谅解备忘录的谈判。将在 6 月 2 日签署谅解备忘录。

19. 非盟和非索特派团支助办与部队派遣国协商拟订了有关空中资产部署的协助通知书，正等待乌干达和肯尼亚政府签署。非索特派团的战略构想建议，总共部署 14 架旋转翼和固定翼飞机，以支助非索特派团的行动。然而，安全理事会第 2036(2012)号决议授权部署由 9 架通用直升机和 3 架攻击直升机组成的最多可有 12 架直升机的航空单位。应当指出，授权部署的攻击直升机的数量会对并行开展的空中业务产生限制，因为非索特派团在 1 区和 2 区分别至少需要 3 架攻击直升机(总共 6 架)来提供空中支援。鉴于这一业务要求，已提议联合国考虑重新配置授权部署的直升机的数量，从而使非索特派团能够部署 6 架攻击直升机和 6 架通用直升机。与此同时，将向乌干达和肯尼亚发出意向书，要求它们立即各自部署 2 架通用直升机，以支持正在开展的行动，特别是支持在 1 区阿夫戈耶走廊和 2 区的伤员后送。

20. 自我上一份报告以来，在建立警卫部队方面没有新的发展。在警卫部队成立之前，非索特派团部队指挥官将继续在现有资源和能力范围内提供有限的警卫执勤。

21. 为进一步加强执行联合国一揽子支助计划，非索特派团和非索特派团支助办于 2012 年 4 月 30 日和 5 月 1 日在内罗毕举行了经验教训总结会，审查联合国非索特派团一揽子后勤支助计划头三年的执行情况，并就扩大的非索特派团行动应优先采取哪些行动提出具体建议。除了非索特派团和非索特派团支助办，联合国驻非洲联盟办事处、联合国索马里政治事务处(联索政治处)、东非待命部队协调机制和主要合作伙伴的代表也参加了会议。

22. 我的特别代表继续与非索特派团支助办共同确定扩大非索特派团部队的资源需求，以及如何最好地满足这些需求。当务之急是为非索特派团的行动提供充足资源，以确保部队的行动效力。非盟高度赞赏双边和多边捐助者继续提供支助。

23. 最后，非索特派团继续与非索特派团支助办和非盟/联合国信息支助小组合作执行宣传战略。宣传活动继续促进公众对非索特派团的支持。

## 五. 指挥和控制

24. 战略构想对在战略和业务层面建立有效的指挥和控制机构做出了规定。在战略层面上，有两个咨询机构协助非盟委员会：(a) 联合协调机制，由部队派遣国和其他相关国家国防部长组成，4 月 12 日在亚的斯亚贝巴举行首次会议；(b) 军事行动协调委员会，由部队派遣国和其他相关国家的国防参谋长组成，3 月 9 日在亚的斯亚贝巴举行首次会议。之后，军事行动协调委员会已召开了两次。联合协调机制和军事行动协调委员会均在和平与安全事务专员的主持下召开会议。

25. 在业务层面，指挥和控制机构呼吁建立扩大和均衡的特派团和部队总部，以方便管理特派团和执行其任务。之后，部队总部机构已根据上述考虑加以调整。按照联合协调机制和军事行动协调委员会的建议，并与非索特派团部队派遣国广泛协商之后，我批准了经扩大的非索特派团行动的指挥和控制机构，以及为部队总部分配的员额。因此，5 月 2 日，来自乌干达的新的部队指挥官中将安德鲁·古蒂从弗雷德·穆吉沙少将接管非索特派团军事部分的指挥。

26. 关于部队总部其余工作人员的征聘问题，将根据联合协调机制和军事行动协调委员会 4 月 12 日的联席会议批准的非索特派团部队总部军事参谋人员的征聘指导方针开展征聘程序。员额的分配是基于部队派遣数量，以及与非索特派团部队派遣国和其他有关国家进行协商后一致同意的原则。非盟其他成员国也根据它们在和平支助行动中的相关技能和经验分配员额。非盟委员会正在为主要的任命开展面试，而且参谋人员的轮换计划已获批准，他们将从 6 月中旬至 7 月底分三批部署。区指挥官的员额也已与部队派遣国协商后核准。

## 六. 保护平民

27. 保护索马里平民仍然是非盟特别是非索特派团十分关切的问题。虽然摩加迪沙稳定的安全局势对保护平民作出了巨大贡献，新的威胁仍然令人关切，包括青年党越来越多地使用简易爆炸装置，以及蓄意攻击被认为配合或同情过渡联邦政府和非索特派团的平民。根据在摩加迪沙获得的经验，青年党可能会继续使用平民作为人体盾牌，以及从平民人口稠密的地区对过渡联邦政府部队和非索特派团部队进行炮击等策略。非索特派团将继续在这种情况中谨慎处事，采取一切必要的预防措施，以尽量减少任何可能对平民造成的危害。

28. 为了加强非索特派团保护在其行动区内平民的能力，正在考虑按照联合国安全理事会第 2036(2012)号决议所述，建立平民伤亡跟踪分析和应对小组。为此，已开始与所有关键利益攸关方讨论相关问题。应当指出，尽管建立平民伤亡跟踪分析和应对小组可以有助于监测和减少非索特派团运作过程中的平民伤亡人数，这种机制可能最适合 2012 年之前在摩加迪沙的城市战。因此，正在考虑其他补充机制。

29. 与过渡政府、合作伙伴和其他在保护平民方面能发挥作用和承担责任的行为体进行协作，在这方面将是至关重要的。在这种情况下，非盟委员会将在 6 月底举办一个关于将保护平民纳入非索特派团行动主流的讲习班，以便根据现有的和新的保护风险评估迄今为止取得的进展，同时也概述特派团在扩展到和确保新地区时与其他行为体协调的最佳途径和手段。同样，也将审查非索特派团的《接战规则》。

## 七. 解放区的外联和稳定

30. 我的索马里问题特别代表将继续与秘书长索马里问题特别代表和伊加特索马里和平与民族和解协调员合作，以便协助实施伊加特重大稳定战略和过渡政府新解放区计划。在这方面，我很高兴地报告，已经与过渡政府稳定问题指导委员会就成立非索特派团和过渡政府之间的一个政策工作组达成一项协议，以加强协调和向过渡政府稳定计划提供支助。

31. 过渡政府已任命新解放区各州(即中谢贝利州和下谢贝利州、希兰州、盖多州、拜州和巴科勒州)的州长。这是三个月的临时安排，之后将就权力和资源共享问题举行协商论坛，最后将举办地方一级的选举。这些州长将负责确保安全安排、裁军和向平民提供基本服务。正如战略构想和非索特派团行动构想所述，非索特派团的军事行动也将适当考虑到当地的和解与稳定的努力。

## 八. 支持过渡政府安全部门和司法机构

32. 3 月 30 日，非盟委员会在亚的斯亚贝巴召开了一次关于赋予索马里安全部门权能的会议，联合国和其他合作伙伴出席了这次会议，以期激发国际社会更加重视支助加强国家安全部队和其他相关部门的战略和作战的效力。之后，4 月 11 日，工作组在内罗毕举行会议，讨论了所有部门近期的业务需求；通过对最需要支助的部门采取战略观点来确定优先次序；有效支助索马里安全部门和司法机构以及实施机制的标准。4 月 25 日，技术工作组进一步讨论整合联军的行动构想草案，以及索马里国家安全部队和警察及看守部队的近期和长期需求的详细文件草稿。5 月 30 日确定了包括近期和长期的资金需求的最后文件，并将提交给非盟和平与安全理事会供其审议。

33. 索马里国家安全局和非索特派团本着密切合作的精神，2012 年 4 月 2 日至 4 日在摩加迪沙召开了第三次信息交流会。本次会议的目的是交流在几个大城市失守，以及新解放区的政治和安全局势显著改善后青年党当前状态的情况。来自布隆迪、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、乌干达以及非洲恐怖主义问题研究中心的代表也出席了会议。会议就开发国家安全部队和过渡政府部队在通信方

面的几个优先领域的能力提出了一些建议，办法是提供安全的通信、反叛乱、反恐怖主义和防简易爆炸装置的训练等手段。

34. 在一个相关动态中，4 月 2 日，非索特派团和索马里国家安全局成立了融合和联络联合股，以便向过渡联邦政府和非索特派团部队提供关于与青年党作战的及时和准确的信息。融合和联络联合股是根据非索特派团和过渡政府 2010 年 11 月在坎帕拉举行的交流信息会议期间提出的建议成立的。

## 九. 意见

35. 报告所述期间，各方面均取得显著进展。完成《宪法》起草工作和召开长老会议，是朝着实现路线图目标迈进的重要步骤。然而，仍然存在一些挑战，特别是在各项进程的包容性和全国制宪会议成立时间紧迫等方面。

36. 摩加迪沙的总体安全局势明显改善。非索特派团控制区最近扩大到代尼尔区，也促进了摩加迪沙安全局势的改善。同时，简易爆炸装置、自杀式袭击和暗杀的威胁仍然存在。其他区的安全形势也得到了巩固。然而，由于境内流离失所者的大量涌入，大多与财产纠纷和治安事件有关的新挑战正在出现。部署建制警察部队将有助于索马里警察部队减轻这些挑战。

37. 虽然出现一定程度的延误，扩大非索特派团军事部分的工作即将完成。将 100 名来自布隆迪和乌干达的军事人员作为先遣人员部署到 3 区，以及部署 36 名吉布提军事人员到 4 区，将设备转移到 3 区，让更多的乌干达部队进入摩加迪沙以便进一步部署到拜多阿，以及转移吉布提特遣队的设备，都是达到行动基准的重大步骤。此外，与肯尼亚达成了谅解备忘录。

38. 建立新的指挥和控制机构的关键指标已经达到。军事行动协调委员会和联合协调机制现已开始运作。为扩大的部队总部分配参谋人员员额的工作已经完成。新的部队指挥官已到任，目前正在开展确定剩余候选人的征聘过程，将快速完成，以确保 7 月全员配备部队总部的人员。其他悬而未决的问题，包括警卫部队的部署，将优先得到解决。

39. 关于如何支助过渡政府的问题也更加明确。为国家安全局制定行动概念是朝着正确方向迈出的一步。然而，仍需要做出很多努力才能使索马里安全部队的能力达到期望的水平，以确保它们能提供索马里的持久和平与安全。

40. 总的来说，尽管在实现某些行动基准方面出现延误，我对特派团在报告所述期间的进展感到满意。我想再次重申，非盟对联合国和其他双边和多边合作伙伴继续提供支助表示感谢。随着非索特派团加强其行动，这种支助仍将是至关重要的。为此，应立即考虑重新分配攻击直升机和通用直升机的数量。